

De overheid de maat genomen

Citation for published version (APA):

Baakman, N., & Willems, E. H. A. (1992). De overheid de maat genomen: faalt de overheid of faalt de analyse? *Bestuurskunde*, 1(3), 136-144.

Document status and date:

Published: 01/01/1992

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

DE OVERHEID DE MAAT GENOMEN

Faalt de overheid of faalt de analyse?

Als van de doden niets dan goeds gezegd wordt, moet de Nederlandse overheid wel springlevend zijn, want we horen veel over haar en het betreft maar zelden iets goeds. Men klampt de eerste de beste medeburger aan, en prompt komen de negatieve voorbeelden los. In de wetenschap is het beeld al niet veel positiever. Bij een publikatie als 'Succes en falen van overheidsbeleid' (Hoogerwerf (red.), 1983), dringt zich de vraag op waarom dat woordje 'succes' eigenlijk in de titel staat, want de tekst geeft weinig aanleiding daartoe. Rapporten van de Rekenkamer stemmen doorgaans al evenmin erg vrolijk. Bij zo'n stand van zaken ligt het niet erg voor de hand de juistheid van dat beeld in twijfel te trekken. Of toch?

Het hiervoor geschetste beeld is wel degelijk in twijfel te trekken, en dat zullen we in dit artikel dan ook doen. Niet door het geven van een opsomming van veronachtzaamde successen, al zou ook dat verrassende resultaten kunnen opleveren. Het zijn immers vooral missers en uitglijders die de aandacht krijgen, en zolang de affaires nog affaires blijven en bij te houden zijn, moet er in stilte wel oneindig veel goeds gedaan worden. Simpelweg omdat de Nederlandse overheden zo'n onvoorstelbaar groot en gevarieerd takenpakket hebben. Hier zullen we de zaak echter van een andere kant benaderen, en wel door de redelijkheid van de oordeelsvorming over de overheid aan een kritisch onderzoek te onderwerpen. Faalt de overheid of faalt de analyse? Dat is de vraag die ons hier bezighoudt.

Die kwestie behandelen we als volgt. We beginnen met een gedistantieerd, beginselloos (en daarom wellicht wat cynisch ogend) perspectief op de overheid. Hoe succesvol is de Nederlandse overheid, niet specifiek beschouwd als overheid met alle impliciete normatieve connotaties die daar aan kleven, maar puur als soort organisatie onder andere organisaties? Als dan blijkt dat in dat opzicht de overheid als een overdonderend succes beschouwd moet worden, roept dat onmiddellijk de vraag op waar al die negatieve geluiden dan op berusten. Die vraag zullen we langs twee lijnen beantwoorden. Ten eerste zullen we beargumenteren dat misnoegen over de overheid onverbrekkelijk verbonden is met haar rol in de samenleving, en dat het daarom pas ernstig begint te worden als het gemor een kritische grens overschrijdt, of als de overheid – en dat is pas echt zorgwekkend – niet meer beschimpt maar juist bejubeld en bewierookt wordt. De tweede argumentatielijn betreft de meer geobjectiveerde oordeelsvorming over de overheid en haar doen en laten.

Dr. N.A.A. Baakman en drs. E.H.A. Willems zijn beiden verbonden aan de produktgroep Bedrijfs- en Bestuurswetenschappen van de Open universiteit.

Geobjectiveerde oordeelsvorming vergt behalve kennis van de relevante feiten ook een te hanteren maatstok. We zullen in die geest betogen dat in het wetenschappelijk onderzoek naar het succes en falen van de overheid de daar gebruikelijke effectenmaatstok te beperkt en te eenzijdig is. De conclusie is ten slotte dat er nauwelijks zinvol gesproken kan worden van een falende overheid omdat de analyses waarop dat oordeel berust zelf veel te aanvechtbaar zijn.

DE OVERHEID ALS DOORSLAAND SUCCES

Er zijn vele zinvolle perspectieven op de overheid mogelijk. Korsten somde er in zijn oratie over de gemeentelijke overheden niet minder dan acht op en betoogde dat men af en toe eens een flinke ruk aan het perspectievenrad moet geven om zo uit de zelfgekozen mentale gevangenis te kunnen ontsnappen (Korsten, 1988).

Ook voor de overheid als geheel geldt dat men op vele wijzen naar haar kan kijken. Die veelheid aan mogelijke beschouwingswijzen is de logische pendant van een even grote veelheid aan rollen, functies en taken die haar toegedicht worden en die op hun beurt weer het normatieve vertrekpunt vormen voor een even groot scala van oordelen over haar succesvol zijn of falen (en alles wat daartussen ligt) op steeds weer een ander gebied of een ander aspect van haar handelen.

Dat alles heeft zijn recht en zijn reden, maar er is nog een ander, fundamenteeler, perspectief mogelijk, dat door de carrousel van elkaar opvolgende optieken gemakkelijk uit het zicht kan verdwijnen: dat is het perspectief op de overheid als soort organisatie. Wat maakt een soort organisatie als zodanig tot een succes of een mislukking? In elk geval niet een los oordeel over de kwaliteit van (een deel van) haar output of haar handelen, ook al is dat goed onderbouwd. Het oordeel van bedrijfsanalisten over Phillips gaat ook niet uit van de objectieve kwaliteit van mixers of gloeilampen. Men kan zelfs een superieur produkt hebben en desondanks op de markt falen, zoals Phillips indertijd met het eigen videosysteem overkwam. Veeleer gaat het om de positie op de relevante (en veelbelovende nieuwe) markten, de ontwikkeling van de omzet enzovoort, en dat alles met het oog op maar één ding: de continuïteit en de verdere groeimogelijkheden van de organisatie. Of een organisatie een succes of een mislukking is, kan daarom eigenlijk alleen maar beoordeeld worden in evolutionair perspectief (Kaufman, 1975; zie ook Baakman, 1989). De organisatie wordt dan beschouwd als een systeem dat om in stand te kunnen blijven, inputs nodig heeft en die inputs moet het op een of andere wijze van zijn omgeving zien te verkrijgen. Cruciaal voor slagen of falen in evolutionaire zin is dus de vraag of een organisatie erin slaagt voldoende input van haar omgeving te verwerven om de interne conversieprocessen op gang te kunnen houden, en of zij zich met het oog daarop zo nodig weet aan te passen aan de eventuele veranderingen in diezelfde omgeving. Alleen zo kan zij in stand blijven en groeien en bloeien.

In dat wat cynische licht bezien is niet goed te begrijpen waarom er een geur van mislukking aan de overheidsorganisatie kleeft, want zij is het succes van de eeuw. Niet alleen heeft zij ten onzent kans gezien om met vrijwel alle onderdelen van haar maatschappelijke omgeving stabiele uitwisselingsrelaties aan te gaan en zo grofweg de helft van ons nationale inkomen tot haar input te maken, maar ook zijn de burgers en al hun andere organisaties, óók de ondernemingen, volledig aan haar 'output' verslaafd geraakt. Zij – de niet-overheden – hebben die output bitter nodig, want zij kunnen voor allerlei problemen waar ze zelf niet uitkomen nergens anders

terecht. Geen enkele andere organisatie of conglomeraat van organisaties heeft in onze samenleving zo'n positie kunnen verwerven. De Nederlandse overheidsorganisatie heeft bovendien alle recente bedreigingen in de vorm van heroverwegingen, bezuinigingen, deregulering, privatisering en afslanking van haar personeelsbestand bekwaam afgeslagen. Wel heeft ze her en der een veer moeten laten, maar ook weer veelbelovende nieuwe terreinen zoals het milieu en de mobiliteit veroverd en nieuwe divisies (regio's, grootstedelijke gebieden) en vormen van samenwerking met andere conglomeraten (EG) zijn in ontwikkeling. Dat wijst niet op mislukking, maar op dynamiek, op spankracht, aanpassingsvermogen en vitaliteit.

DE OVERHEID EN HAAR ROLLEN

De slechte pers die de overheid heeft kan zo gemakkelijk a contrario worden uitgelegd als een bewijs van haar veerkracht. Sterker nog, kritiek is onverbrekkelijk verbonden met de globale rol die zij speelt in onze samenleving. Die rol heeft een culturele en een structurele component.

In culturele zin heeft de overheid bij ons de functie van nationale zondebok gekregen. Klachten over de overheid, grappen over ambtenaren en politici zijn sociaal volkomen geaccepteerd. Ze kunnen in brede kring geventileerd worden, zonder dat men zichzelf onmogelijk maakt. Naar voor de betrokkenen, zeker, maar het heeft ook een goede kant. Het heeft er immers alle schijn van dat een samenleving maar moeilijk zonder zo'n permanent beschikbare zondebok kan, en als dat zo is, is het dan niet verheugend en beschaafd dat de anonieme overheid die rol krijgt toebedeeld en niet een of andere kwetsbare minderheid?

Dat wil echter niet zeggen dat concrete klachten over de overheid uitsluitend een uitlaatklep voor collectief onbehagen zouden zijn. Integendeel, er zijn door vrijwel iedere burger veel steekhoudende en heel concrete bezwaren tegen de overheid en haar doen en laten in te brengen. Maar ook dat terechte misnoegen op heel concrete punten is onvermijdelijk, want het hangt samen met de structurele rol die de overheid in de samenleving speelt. Zij genereert in naam van de samenleving talloze besluiten, waaronder soms heel pijnlijke. Bijna altijd worden daardoor burgers rechtstreeks in hun belang getroffen. Immers, als er gekozen moet worden kan het niet anders dan dat er, hoe de keus ook uitvalt, teleurgestelde of zelfs benadeelde partijen zijn. Natuurlijk zal iedereen wiens voorkeur niet gehonoreerd is, vinden dat de verkeerde keus gemaakt is. En als er een patstelling ontstaat zodat men de keus ontloopt, of er uiteindelijk een onduidelijk besluit tot stand komt dat zowel kool als geit spaart, dan kunnen zelfs alle betrokken partijen zich eendrachtig ergeren aan die besluiteloze, trage en intern hopeloos verdeelde overheid.

Dat laatste verwijt is er overigens een van de pot aan de ketel, en ook om nog een andere reden lang niet altijd terecht. Ten eerste zijn de belangen- en waardenconflicten die binnen de overheidsorganisatie worden uitgevochten meestal een regelrechte voortzetting van maatschappelijke tegenstellingen. Onderscheiden onderdelen van het overheidsapparaat treden dan als de pleitbezorgers van conflicterende maatschappelijke waarden of belangen tegen elkaar in het strijdperk, zoals de recente perspublicaties over het al dan niet reguleren van de invoer van tropisch hardhout laten zien. Als remplaçanten van de betrokken ondernemers aan de ene en de milieubeschermers aan de andere kant stonden hier de departementen van Economische Zaken en Landbouw, Natuurbehoud en Visserij als onderhandelaars tegenover

elkaar. Volgens De Swaan (1982: 95-105) is onze samenleving van een bevelshuishouding in een onderhandelingshuishouding getransformeerd, en dat werkt natuurlijk door in de overheid. Onzes inziens is maatschappijkritiek hier te rechtvaardigen, maar specifiek op de overheid gerichte kritiek niet. Men kan het de overheid bezwaarlijk euvel duiden dat zij de samenleving weerspiegelt en de arena vormt waarin deze van oorsprong maatschappelijke waarden- en belangenconflicten uitgevochten worden. Men zou het in dit verband de overheid juist moeten verwijten indien zij geen goede afspiegeling van de samenleving zou vormen, zodat sommige waarden en belangen stelselmatig niet goed verdedigd worden, of de overheidsinterne conflicten geen maatschappelijke, maar alleen een interne bureaucratisch-institutionele of persoonsgebonden basis hebben (zie Rosenthal, 1988). Dat laatste is bureaupolitisme en dat mag natuurlijk ook niet, maar, gaat het in andere organisaties, bijvoorbeeld in grote bedrijven, nu echt zoveel anders? De schaarse literatuur daarover geeft niet die indruk. Bovendien is de berichtgeving vertekenend, want alle private organisaties kunnen hun vuile was meestal beter binnen houden dan de overheid die in de openbaarheid moet werken en sowieso voortdurend in de schijnwerpers staat.

Het tweede tegenargument tegen het verwijt dat de overheid soms traag, beslui-teloos of onduidelijk is, is dat sommige keuzen beter (nog) niet of niet expliciet gemaakt kunnen worden, omdat een eenduidige beslissing op een bepaald moment en op bepaalde gebieden het sociale evenwicht te ruw zou kunnen verstoren. Sommige conflicten moeten daarom niet uitgevochten worden maar (voorlopig) juist ontlopen, gedempt of in politieke en/of bureaucratische procedures worden gesmoord. Ethische kwesties als euthanasie en abortus provocatus zijn dankbare voorbeelden. De afweging is in zo'n geval niet meer die tussen de voor- en nadelen van beslissing A of B, maar die tussen het laten voortsudderen van een kwestie met de bijbehorende onduidelijkheid en halfhartigheid, holle retoriek en symboliek aan de ene kant en het ontwrichten van het bestaande sociale evenwicht aan de andere kant. Andere dan ethische kwesties kunnen leiden tot conflicten waarbij het uitvechten leidt tot een wrede verstoring van sociale vrede met de daarbij behorende instabiliteit en onveiligheid. Wie wil zien waartoe dat in extremo kan leiden vervoege zich eens in Belfast, of, dichterbij en wat minder violent maar toch nog erg genoeg, in de Belgische Voerstreek.

Dit alles voert tot de opmerkelijke conclusie dat in een democratische samenleving het terechte gemopper van de burger over de inhoud van de door de overheid wel gemaakte of juist ontlopen beslissingen, zijn grondslag kan vinden in een feilloos functionerend openbaar bestuur. Of, zoals Oosting het elders in dit nummer omschrijft, kan kritiek in dit opzicht worden gezien als de noodzakelijke brandstof voor het functioneren van een overheid in een democratisch stelsel. De burgers moeten morren; zolang een kritische grens maar niet wordt overschreden is het goed.

Dat alles impliceert natuurlijk in het geheel niet dat er geen verkeerde keuzen gemaakt worden, en al helemaal niet dat er niet getalmd en getreuzeld, gekonkeld en gedraaid wordt bij kwesties waar duidelijk en snel besloten kan worden omdat de sociale vrede helemaal niet in het geding is. Nee, de implicatie is veeleer dat we eigenlijk niet in staat zijn objectief te beoordelen wanneer dat het geval is, en nog minder of het niet te veel gebeurt.

DE KIEZER HEEFT ALTIJD GELIJK

Wie namelijk één zo'n concrete afweging of afschuifprocedure minutieus onderzoekt (zie bijvoorbeeld Baakman, 1990) ontdekt dat een inhoudelijke beoordeling daarvan nauwelijks op objectieve wijze te doen is omdat politieke taxaties (wat zou er gebeurd zijn als...?), normatieve maatstaven noch de invloed van de eigen positie of het eigen (groeps)belang consequent buiten de deur gehouden kunnen worden.

En, al zou dat wel kunnen, wat zegt dan één inhoudelijk verkeerde afweging of één onterecht op de lange baan geschoven keuze? Door iedereen en door iedere organisatie worden immers fouten en verkeerde taxaties gemaakt; ook de overheid heeft recht op een redelijke foutenmarge. Maar hoe groot mag die zijn? Als we dat weten, hoe sommeren we dan alle misgrepen en zetten we die af tegen het totaal?

Omdat zo'n integrale beoordeling van de overheid niet anders dan een politieke afweging kan zijn, is er in ons stelsel uiteindelijk maar één echt tot oordelen bevoegd, en dat is de kiezer. Helaas is het oordeel dat de kiezer in het stemhokje velt vaak lastig te interpreteren. Ook het thuisblijven van de kiezer is geen eenduidig signaal. Want blijven die kiezers thuis omdat zij alle vertrouwen verloren hebben of is het juist een uiting van gezapige tevredenheid over de globale gang van zaken en van het vertrouwen dat het zo wel zal blijven?

Behalve naar de verkiezingsuitslagen te kijken kan men de burger ook rechtstreeks naar zijn oordeel vragen. Dat deden Tops en anderen in een zevental grote gemeenten (Tops e.a., 1991). Daaruit blijkt dat de meeste burgers opmerkelijk tevreden zijn over de zakelijke, dagelijkse contacten met de lokale overheidsorganisaties en over de kwaliteit van het gebodene, maar dat is slechts één kant van de zaak. Belangrijker is echter een antwoord op de vraag of ze ook tevreden zijn over de keuzen die voorafgegaan zijn aan het gebodene. Met andere woorden, wat wordt niet aangeboden en waarom niet, en wat vinden zij van de prijs-prestatieverhouding (de hoogte van de lokale belastingen)? Door het onderzoek van Tops c.s. rijst het vermoeden dat veel burgers nauwelijks op de hoogte zijn van deze achterliggende beleidskeuzen. Ze kennen maar weinig lokale politici, partijen of partijstandpunten. Dat roept de vraag op waar de burger eigenlijk over denkt te oordelen als hij stemt (of besluit dat juist niet te doen), en hoe hij het verband ziet tussen de handel en wandel van politici en het gedrag van de ambtelijke organisaties die zij moeten controleren en besturen.

Onze hypothese is dat de meerderheid in toenemende mate het politieke spel laat voor wat het is, zolang het zich maar binnen de hekken van het daarvoor aangewezen speelterrein afspeelt. Voor de rest vertrouwt men op wat Bekke de betrouwbare bureaucratie doopte (Bekke, 1990) en plukt men er gewoon en als vanzelfsprekend dagelijks de vruchten van (zie Tops e.a., 1991). En mochten die eens wrang zijn, dan zijn er vele mogelijkheden tot correctie, variërend van een boze brief, via de talloze door diezelfde overheid geschapen en in stand gehouden bezwaar-, beroeps- en klaagmogelijkheden tot een gang naar de ombudsman of zelfs de rechter. Dat dat vaak werkt blijkt uit de bijdrage van Oosting aan dit nummer.

SUCCES OF FALEN VAN EEN WETENSCHAPPELIJKE ANALYSE

De burgers oordelen over de overheid, maar wetenschapsbeoefenaren doen dat ook. In het beeldbepalende werk op dit gebied, de door Hoogerwerf geredigeerde bundel 'Succes en falen van overheidsbeleid', slaan de woorden succes en falen op

de mate waarin de officiële beleidsdoelen bereikt worden (Hoogerwerf, 1983: 18). De redacteur geeft grif toe dat er wel meer zinvolle criteria voor het beoordelen van het overheidsbeleid zijn, zoals politieke beginselen (Hoogerwerf, 1983: 21), dat naast de officiële en collectieve doelen informele en individuele strevingen een rol kunnen spelen (Hoogerwerf, 1983:19), dat er impliciete doelen ten aanzien van het politieke systeem kunnen zijn, zoals de legitimiteit er van (Hoogerwerf, 1983: 20), en dat de beleidsdoelen wel eens vaag, veranderlijk, intern tegenstrijdig, puur procedureel of impliciet geformuleerd kunnen zijn (Hoogerwerf, 1983: 22). Wat ons betreft had hij daar nog aan toe kunnen voegen dat de officiële doelen ook zuiver symbolisch kunnen zijn, maar voor zijn uiteindelijke standpunt zou het waarschijnlijk toch niets uitgemaakt hebben. Dat standpunt luidt namelijk dat een wetenschappelijke beoordeling van het overheidsbeleid probeert de officiële beleidsdoelen op te sporen en vervolgens na te gaan of die dank zij het beleid bereikt zijn. Dat en niets anders betekent succes of falen van overheidsbeleid, en in tijden van bezuinigingen hoort bij het afkappen van beleid de (in)effectiviteit ervan een centraal criterium te zijn, aldus Hoogerwerf (1983:17). Als onze overheid aldus de maat genomen wordt, maakt zij er onmiskenbaar een potje van: in slechts twee van de zeventien onderzochte gevallen konden de onderzoekers vaststellen dat de officiële beleidsdoelen bereikt waren (Hoogerwerf, 1983 : 28).

Dat beeld is ronduit schokkend en Hoogerwerf heeft het op alle denkbare manieren genuanceerd op één na; op die uitzondering komen we nog terug. Ondanks al die nuances vallen toch de woorden 'overwegend negatief en zelfs deprimerend'. Dat is begrijpelijk, maar is het ook terecht? Als, per analogie, van de zeventien leerlingen er maar twee slagen, roept dat dan niet, behalve vragen over de leerlingen, óók vragen op over de zwaarte van het examen? Noopt dat niet tot het wat nuanceren van de gebruikte maatstaf? Om drie redenen menen wij van wel.

Ten eerste is in het openbaar bestuur een officieel beleidsdoel niet zo maar gelijk te achten aan een doel dat een individu zich kan stellen. In dat laatste geval gaat het om iets waarop het doelrationele individu zijn strevingen zal richten. Maar de officiële beleidsdoelen van het openbaar bestuur zijn iets veel vagers, namelijk een (soms heel lange) tekst die in een politiek proces – dat zich overigens niet alleen in de representatieve organen afspeelt – voldoende ondersteuning vond om gesanctioneerd te worden. Natuurlijk zijn daarbij steeds partijen betrokken die iets willen, maar bijna altijd zijn er anderen die dat juist niet willen of alleen maar onder voorwaarden, alleen maar een gebaar willen maken of een prijs voor hun medewerking vragen, en de hele formulering van de tekst is er dan ook primair op gericht voldoende ondersteuning te verwerven en wrijving te verminderen (zie ook Janssen, 1991). Het is best mogelijk dat de uiteindelijk aanvaarde formulering helder, eenduidig, consistent, desnoods nog gekwantificeerd enzovoort is, dat zij dus, met andere woorden, precies aangeeft waarnaar in de beleidsuitvoering gestreefd moet gaan worden, maar dat hoeft absoluut niet. Dat is immers niet de primaire functie van de tekst en dus komt dat alleen maar voor als het politiek haalbaar en politiek wenselijk wordt geacht, dat wil zeggen: voor zover die eenduidigheid et cetera aanvaarding niet in de weg staan.

Dat is dus de eerste beperking aan het uitgaan van officiële beleidsdoelen: het is maar zeer de vraag of de betreffende tekst helder uitdrukt wat het beleid zou moeten bewerkstelligen. Staat dat er niet helder in, dan moet de onderzoeker aan het

reconstrueren slaan. De prangende vraag is dan: waar houdt de reconstructie op en begint de constructie van een artefact door de onderzoeker? De ironie wil dat dan het bezwaar dat Hoogerwerf (1983: 22) in navolging van Patton maakt tegen de zogenaamde 'goalfree evaluation' – namelijk dat bij een zodanige evaluatie de doelen van de onderzoeker in de plaats treden van de doeleinden van het beleid – zich tegen zijn eigen methode keert. Onze conclusie is daarom dat naar de mate waarin het 'vaststellen' van de officiële beleidsdoelen moeilijker is, deze als maatstaf voor het beoordelen van het beleid aan waarde verliezen.

De tweede beperking sluit daarbij aan: ook al is het door de onderzoeker achterhaalde beleidsdoel geen artefact, dan nog is het maar de vraag of het zinvol is het feitelijk gevoerde beleid op basis daarvan te beoordelen. Bedenken we nogmaals wat een officieel beleidsdoel is: een tekst die zo geformuleerd is dat zij in het beleidsbepalende politieke proces voldoende ondersteuning vond om aanvaard te kunnen worden. Maar overeenstemming over de inhoud van – zelfs een eenduidige, consistente – tekst is nog niet hetzelfde als het bieden van een eenduidig handelingsperspectief voor de beleidsuitvoering. Wie zegt immers dat het daarbij om menselijkerwijs gesproken haalbare wenselijkheden moet gaan? Wie meent dat politici niet zo dom moeten zijn om onhaalbare doelen te stellen miskent belangrijke functies van het politieke proces, zoals de symbolische (er wordt tenminste iets aan het probleem gedaan), de conflictdempende (door echte keuzen te vermijden en onverzoenlijke zaken met elkaar te verzoenen) of de rituele functie (zo hoort dat in een democratie, we moeten toch iets doen). Uiteraard staat in geen enkele officiële tekst te lezen dat zij primair een symbolische, rituele of apaiserende en geen operationele functie heeft, want zij kan die genoemde functies alleen maar vervullen als dat onderhuids blijft. Symbolen, mythen en riten zijn dat alleen maar voor de buitenstaander; voor de betrokkenen moeten zij waarachtig zijn, anders verliezen ze hun functie. Wie ze niet meer serieus neemt doet niet meer mee en wordt een spotter of een toneelspeler.

Deze soort van symbolische, rituele of bezwerende 'beleidsdoelen' moet in Nederland wel veel voorkomen, omdat ieder probleem dat elders niet tot een bevredigende oplossing gebracht kan worden vroeg of laat op het bordje van de overheid terecht komt en deze, ook als de kwestie niet oplosbaar of een zogenaamd wicked problem is (zie daarover Hoppe, 1989), toch de voorwaarden moet helpen scheppen waaronder er in de samenleving mee omgegaan kan worden. Of dat soort beleid faalt of succesvol is, mag men dus helemaal niet beoordelen aan hand van de officiële beleidsdoelen, dat zou per definitie leiden tot een falende overheid.

Ten slotte en ten derde miskent het uitgaan van de officiële beleidsdoelen de eigen aard en de reikwijdte van het politieke proces. Dat proces speelt zich namelijk niet alleen af in de daarvoor door de wet aangewezen arena's zoals de kamers, de staten of de raad, maar het kan zich uitstrekken tot het hele beleidstraject, van ontwerp tot uitvoering en zelfs doorgaan tijdens een eventuele evaluatie. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in onder meer de evaluatie van de Wet Universitaire Bestuurshervorming (WUB) en de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB), waarbij opname van het evaluatieartikel in de wet politieke pasmunt was (Aquina, 1984). Dit alles is op verschillende wijzen in de theorievorming verwerkt. Voor Nederland te beginnen met Scholten die in 1972 al de strikte scheiding tussen politiek en bestuur als empirisch onhoudbaar kenschetste (Scholten, 1972), en recentelijk nog door het prachtige proefschrift van Levinsohn over de kolencrisis van 1941 (Levin-

sohn, 1991). In de meest algemene zin is het gebeurd door de agendabouwtheorie die het politieke trekken en duwen een plaats gegeven heeft in het gehele beleidsproces. Het optimisme van Koning (zie elders in dit nummer) over de wettelijke verankering en veranderde politieke opvattingen ten opzichte van evaluaties wordt door ons dan ook niet gedeeld. Als dat zo uitkomt worden die óók in het politieke proces betrokken.

BELEID IN BEWEGING

Dat alles kan men op staatsrechtelijk-normatieve gronden gemakkelijk veroordelen, maar het valt empirisch niet te negeren. Bovendien biedt deze gang van zaken ook heel pragmatisch de mogelijkheid de beleidsbepaling gaandeweg realistischer te maken, nieuwe informatie erin te verwerken en haar aan te passen aan gewijzigde omstandigheden. Een opvatting die nader uitgewerkt wordt in de bijdrage van Wisse en Hendriks, elders in dit nummer, waar zij spreken over 'een eindeloos experiment'. Volgens Hoogerwerf is het denkbaar dat de beleidseffecten te vroeg gemeten worden, zodat de vaststelling dat de officiële beleidsdoelen niet gehaald zijn prematuur is. Maar soms liggen er jaren tussen de officiële bepaling van het beleid en onderzoek naar de effecten ervan. De officiële doelen kunnen dan volkomen obsoleet geworden zijn, en het beleid in de politieke luwte officieus maar soepel en efficiënt aangepast. Wat men voor falen aanziet (de doelen zijn niet gehaald) kan dan in werkelijkheid wijzen op adequaat en adaptief gedrag van de betreffende overheidsorganisatie en wat men in zo'n geval met het releveren van een kloof tussen de officiële doelen en de gemeten effecten feitelijk aantoonst is, hoezeer de staatsrechtelijke norm dat alleen de politieke organen het beleid bepalen tot een juridische fictie geworden is.

Uitgaan van de officiële beleidsdoelen is dus maar al te vaak gebruik maken van een dubieuze maatstaf, en bovendien een veel te beperkte. De beoordelingsmaatstaf moet zeker verbreed worden, zoals Hoogerwerf recentelijk ook bepleit heeft. Hij denkt daarbij aan (andere) waarden en normen zoals democratische maatstaven ten aanzien van individuele keuzemogelijkheden, deskundigheid, participatie en gelijkheid, en verderop noemt hij nog rechtmatigheid, vrijheid en gelijkheid (Hoogerwerf, 1992: 63). Dit zou inderdaad een heel zinvolle verbreding kunnen zijn, maar theoretisch staan we op dat gebied nog vrijwel geheel met lege handen. Om maar eens een heel voorspelbaar probleem te noemen dat onmiddellijk opdoemt als men de beoordelingsmaatstaf verbreedt naar meerdere criteria, dus bijvoorbeeld naar zowel effectiviteit als naar democratisch gehalte: wat te doen als die twee moeilijk verenigbaar blijken te zijn? Ook Koning schetst een soortgelijk dilemma in zijn bijdrage aan dit nummer als hij zich afvraagt in hoeverre rechtmatigheid een pendant heeft in doelmatigheid.

DE FALENDE ANALYSE

Waar staan we nu eigenlijk met de beoordeling van de overheid en haar gedrag? In feite staan we wetenschappelijk met tamelijk lege handen. Het is moeilijk te geloven dat een organisatie die in evolutionair opzicht het succes van de eeuw genoemd moet worden, het werkelijk zo slecht doet als men op grond van de losse oordelen van burgers, de rapporten van de Rekenkamer en de succes-en-falen-analyses van Hoogerwerf en de zijnen zou gaan geloven.

Voor het tegendeel bestaan echter evenmin bewijzen, hooguit indicaties. Bekkes betoog over de betrouwbare bureaucratie noemden we al. Ook Goodsell heeft haar al eerder met verve en vuur verdedigd (Goodsell, 1985). Beiden hebben vermoedelijk minstens een deel van het gelijk aan hun zijde, maar wie door de vorenstaande analyse van de culturele en structurele rol van de overheid in onze samenleving overtuigd is, zal met ons beseffen dat zulke betogen de beeldvorming – in elk geval bij de burger – niet diepgaand zullen beïnvloeden. Tegenwicht tegen het negatieve beeld dat uit de wetenschappelijke succes-en-falen-analyses naar voren komt gaf Kickert. Hij beweerde in zijn oratie dat de overheid een zo ingewikkelde, complexe en gevarieerde organisatie is, dat het een regelrecht wonder mag heten dat er nog zoveel goed gaat (Kickert, 1991). Dat oordeel berust echter niet op uitgebreid empirisch onderzoek, maar op jarenlang met een bestuurskundig geschoold oog participeren in de top van een groot departement.

Doet, kortom, de Nederlandse overheid het fabelachtig goed? Wetenschappelijk kunnen we dat niet vaststellen, want daarvoor ontbreken de goede maatstaven. Een blik op het buitenland en vervolgens op onze welstand, ons opleidingsniveau, onze openbare voorzieningen, het vrijwel ontbreken van intern geweld, onze gezondheidstoestand, het ontbreken van echte slums, en andere sociale indicatoren geeft aanleiding te denken dat het nogal meevalt. Natuurlijk kunnen die verworvenheden er evengoed 'ondanks' als 'dankzij' de overheid zijn. Maar als het 'ondanks' is, is het in elk geval een troostrijke gedachte dat onze overheid ook weer niet zo slecht is dat ze dat allemaal heeft kunnen tegenhouden of verwoesten.

LITERATUUR

- Aquina, H., Implementation and the strategic use of evaluation, *EGPA-paper*, nr. 4, 1984.
- Baakman, N., Bedreigde organisaties: in de knel tussen overheid en markt?, in: J. van Mierlo (red.), *Particulier initiatief in de klem. Gemengd tussen overheid en bedrijfsleven*, Lochem, 1989, pp. 35-51.
- Baakman, N., *Kritiek van het openbare bestuur. Besluitvorming over de bouw van ziekenhuizen in Nederland tussen 1960 en 1985*, Amsterdam, 1990.
- Bekke, A., *De betrouwbare bureaucratie. Over veranderingen van bureaucratische organisaties en ontwikkelingen in het maatschappelijk bestel*, Alphen aan den Rijn, 1990.
- Goodsell, C., *The case for bureaucracy. A public administration polemic*, New Jersey, 1985.
- Hoogerwerf, A. (red.), *Succes en falen van overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn, 1983.
- Hoogerwerf, A., Naar een verbreding van de beleidsanalyse, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 5 1991, nr. 1, pp. 52-68.
- Hoppe, R., *Het beleidsprobleem geproblematiseerd. Over beleid ontwerpen en probleemvorming*, Muiderberg, 1989.
- Janssen, D., *Schrijven aan beleidsnota's: Schrijfprocessen van beleidsambtenaren*. Empirisch-kwalitatief onderzoek, Groningen, 1991.
- Kaufman, H., The natural history of human organizations, in: *Administration and society*, vol. 7, nr. 2, augustus, pp. 131-148.
- Kickert, W., *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek. Over management van complexe netwerken bij de overheid*, Alphen aan den Rijn, 1991.
- Korsten, A., *Bestuurskunde als avontuur*, Deventer, 1988.
- Levinsohn, B., *De kolencrisis van 1941. Een bestuurskundige case study over de beleidsopvattingen van ambtelijk middenkader*, diss. RU Utrecht, 1991.
- Rosenthal, U., *Bureaupolitiek en bureaupolitisme. Om het behoud van een competitief overheidsbestel*, Alphen aan den Rijn, 1988.
- Scholten, G., *Politiek en bestuur*, Alphen aan den Rijn, 1972.
- Swaan, A. de, *De mens is de mens een zorg*, Amsterdam, 1982.
- Tops, P. e.a., *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle*, Delft, 1991.